

REFORMA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA: UN NUEVO INTENTO PARA MANIATAR LA JUSTICIA

Marcela V. Rodríguez¹

Buenos Aires, 6 de febrero de 2006²

¹ Diputada Nacional, ARI. Integrante del Consejo de la Magistratura de la Nación, en representación de la segunda minoría parlamentaria.

² Este documento, y todo el trabajo que allí se refleja, fue realizado con la valiosa contribución de: Lucas Monzón, Marina Soberano, Mariana Alvarez, María Piqué, Nicolás Dassen, Raquel Asencio, Romina Faerman, más la asistencia de Gloria Leiva.

Agradezco especialmente los aportes de Mariano Fernández Valle, a Lucas Monzón por la motivación para escribir y a Patricia Rodríguez Bernal por su colaboración en la edición.

I. INTRODUCCIÓN

Durante el mes de diciembre de 2005, la agenda legislativa estuvo signada por el tratamiento de un proyecto de ley impulsado desde el Gobierno, para reformar el Consejo de la Magistratura de la Nación, el órgano de gobierno del Poder Judicial.

El Consejo de la Magistratura fue introducido en la Reforma Constitucional de 1994 con el objeto de limitar la discrecionalidad y arbitrariedad del poder político en la selección de magistrados –lo que hoy se hace a través de concursos públicos de oposición y antecedentes– y, de dotar de un mecanismo despolitizado y más técnico para su remoción, estableciendo que el Consejo cumpliría el antiguo rol de la Cámara de Diputados como cámara acusadora en los juicios políticos, y creando un *Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados* que asumiría el rol del Senado, como cámara juzgadora.

Tal como dispone el artículo 114 de la Constitución Nacional, el Consejo está integrado, actualmente, ^{de la C.A. el N°} por 20 miembros, que representan a distintos sectores vinculados al Derecho (jueces, abogados y académicos), y a los órganos políticos resultantes de la elección popular (Poder Legislativo y Ejecutivo):

El lineamiento principal del proyecto de ley del gobierno es la reducción de la cantidad de miembros del Consejo, de 20 a 13 integrantes, disminuyendo el número de representantes de abogados, jueces, académicos, y eliminando las segundas minorías parlamentarias.

Los otros ejes del proyecto proponen establecer un plazo de caducidad de tres años a las denuncias contra los jueces, la unificación de las comisiones de disciplina y acusación así como la exclusión de todos los abogados de la Comisión

de Selección de Magistrados. Esta comisión es la que celebra los concursos para cubrir las vacantes que se producen en el Poder Judicial.

El proyecto establece también el abandono del carácter permanente del Jurado de Enjuiciamiento y su transformación en un organismo ad hoc –que se reunirá para cada juicio de remoción–, y la modificación de su integración de nueve miembros (3 abogados, 3 jueces y 3 legisladores), a siete (4 políticos, 2 jueces y 1 abogado).

Existen otras funciones del Consejo que también se verán afectadas por la reforma impulsada desde el oficialismo: la administración y ejecución del presupuesto del Poder Judicial, la sanción disciplinaria por faltas menores a los magistrados, y todo lo concerniente a la reforma judicial y a una mejor administración de justicia.

Planteado desde la visión oficialista, el proyecto estaría dirigido a cumplir el anhelo democrático del Presidente *por otorgar a la justicia un carácter más honesto e independiente*. Con la reducción de integrantes propuesta, se le daría mayor dinamismo al Cuerpo y se reducirían los gastos de funcionamiento. Otro de los fundamentos esgrimidos es que las modificaciones evitarían ciertos conflictos de intereses e injerencias de los jueces y abogados en funciones claves del Consejo de la Magistratura.

Empero, el proyecto ha suscitado un masivo rechazo por parte de la sociedad, generando una movilización pocas veces vista en un tema del ámbito judicial. No sólo la Asociación de Magistrados y Funcionarios Judiciales, el Colegio Público de Abogados y otras asociaciones que nuclean a profesionales de ese sector manifestaron su oposición al Proyecto a través de documentos públicos y reuniones con los legisladores y legisladoras; similar grado de compromiso

adoptaron las más reconocidas y destacadas ONGs u otras organizaciones de la sociedad civil³.

Estas organizaciones difieren con relación a cuál es la mejor integración del Consejo, pero coinciden en algo: la reducción propuesta es la peor de todas. En palabras de las ONGs *"Quiénes impulsan este proyecto deberían poder explicar, por ejemplo, cómo la reducción de miembros favorecerá al mejor funcionamiento del cuerpo y que, por el contrario, no disminuirá el pluralismo ni logrará una inconveniente concentración de poder en manos de un solo estamento. En este sentido, es preciso advertir que teniendo en cuenta el texto del proyecto, esta reducción de miembros en vez de resultar una medida positiva, afectará de modo inconstitucional el equilibrio establecido por nuestra Constitución en su artículo 114. El quórum para sesionar pasará a ser de siete miembros y esto permitiría que el Consejo pueda funcionar sólo con los representantes políticos, alejándose claramente del equilibrio buscado por la Constitución Nacional. Es decir, con la excusa de reducir el número de consejeros, se aumentará la representación política eliminando la participación de las minorías y se limitará la participación de jueces, académicos y abogados. Estas circunstancias terminarán por alterar el equilibrio buscado por la Constitución al definir al Consejo de la Magistratura como un organismo plurisectorial, y se debilitará el freno al presidencialismo que se tuvo en miras en la reforma constitucional de 1994"*⁴.

Adicionalmente, se argumentó que el proyecto no solucionará las deficiencias en el funcionamiento del Consejo, como ser la falta de transparencia en la toma de decisiones.

³ Estas organizaciones, entre otras, son: Fundación Poder Ciudadano, CELS, CIPPEC, ADC, INECIP, ACIJ, FARN, Unión de Usuarios y Consumidores, FORES, Colegio Público de Abogados, Federación Argentina de Colegios de Abogados, Asociación de Abogados de Buenos Aires, Asociación de Abogados Laboralistas, Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, Asociación de Abogados Católicos, Asociación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación, Federación Judicial Argentina-CTA, Pastoral Social de la Arquidiócesis de Buenos Aires, Fundación Conciencia y numerosos académicos y representantes de ámbitos universitarios.

⁴ Declaración conjunta de siete ONGs-presentada al Senado de la Nación el 13/12/2005.-

La respuesta del Presidente Kirchner a las variadas críticas fue *"No nos asustan las presiones de las corporaciones o los grupos de poder. Venimos a cambiar la Argentina"*⁵, o cuando todo el arco opositor rechazó el proyecto en una audiencia pública en la Cámara de Diputados⁶, lo calificó como *"la máquina de impedir"*. Incluso, cuando se levantaron voces disidentes dentro del propio bloque oficial, como por ejemplo Rafael Bielsa y Oscar Massei, estas fueron consideradas desde el Ministerio del Interior como una forma de *"conspirar contra el propio gobierno"*⁸.

Tampoco extraña que, hayan decidido olvidar que en 1998, la misma Senadora Fernández de Kirchner - hoy impulsora de esta iniciativa, haya rechazado un proyecto similar que pretendía otorgar el control de la Magistratura al oficialismo de entonces⁹. Es la misma senadora que durante el tratamiento del proyecto en la Cámara de Senadores, se negó a recibir a la comisión integrada por miembros del Consejo, cuyo fin era interiorizarla sobre su situación y su desempeño.

Indiferente a las críticas, el Presidente de la Cámara de Diputados, Alberto Balestrini, aseguró que el oficialismo insistirá con la aprobación del proyecto de ley sin cambios, tal como fuera aprobado por el Senado¹⁰. En otras declaraciones, el Diputado Agustín Rossi, señaló que *"no concibo ser presidente de un bloque oficialista que tenga dudas o críticas sobre los proyectos del gobierno"*¹¹. Esto es una clara demostración de la estricta disciplina partidaria existente, tan nociva para

⁵ <http://www.clarin.com/diario/2005/12/28/elpais/p-00601.htm>

⁶ Ver Diario La Nación, "Macri, Carrió, Binner, y la UCR se unen para denunciar al Gobierno", 28/12/05, página 6.

⁷ <http://www.clarin.com/diario/2005/12/28/elpais/p-00601.htm>

⁸ Primera plana La Nación, 29/12/05

⁹ Diario La Nación 8/05/97 Nota: Castiga el PJ a la senadora Kirchner

¹⁰ Diario Página 12, Cada quien hace su cuenta, 2/2/06.

¹¹ Diario La Nación, reportaje a Agustín Rossi, 29/1/2006, página 6 del suplemento Enfoques.

el sistema republicano, por cuanto limita al Congreso a un rol de apéndice del Ejecutivo y elimina la posibilidad de disenso o debate.

Aportando una gran variedad de datos y experiencias recabadas durante mis casi 4 años como integrante del Consejo, este documento pretende mostrar:

- (i). cuáles son las verdaderas intenciones del proyecto oficial;
- (ii). quiénes son los reales responsables del mal funcionamiento del Consejo y que se puede hacer para mejorarlo;
- (iii). las concesiones que el gobierno ha otorgado a las demandas corporativas de los jueces

Como adelanto, mi interpretación remite a que el Gobierno pretende controlar decisiones del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento, con el fin de tener total injerencia en la selección de candidatos a jueces y, en los juicios políticos a magistrados. Este control lo obtendrá mediante la reducción de los integrantes de ambos organismos. Así, la reducción de los integrantes del Consejo, provocará una desproporcionada influencia del oficialismo por sobre los otros sectores representados, ya que la disminución de 20 a 13 integrantes no impactará en los 5 representantes que tiene el gobierno actualmente (lo que eleva su predominio del 25% a casi el 40% del cuerpo).

En cuanto al punto (ii), identificaré propuestas que he realizado para mejorar el funcionamiento del Consejo en temas de administración y reglamentación sin que sea necesaria la reforma de la Ley, y describiré una variedad de casos de denuncias por acusación y faltas disciplinarias contra jueces, que no prosperaron o no contaron con el apoyo de los representantes del propio oficialismo.

Con relación al punto (iii), demostraré que la imposición de un plazo de caducidad de tres años a las denuncias contra los magistrados, más la unificación de las Comisiones de Acusación y Disciplina, es de hecho una concesión al reclamo corporativo de los jueces, a lo que debe sumarse la eliminación de los abogados de la Comisión de Selección, que redundará, también, en beneficio del sector judicial.

Como hoja de ruta de este trabajo, en el capítulo II, Antecedentes, haré una breve síntesis que nos recuerde cómo se llegó a la necesidad de crear el Consejo de la Magistratura, para luego detallar en la sección b), cómo se llegó a la integración actual del Cuerpo, describiendo su organización y funcionamiento. En el capítulo III realizaré un análisis crítico del proyecto gubernamental para reducir la integración del Consejo. En el capítulo IV, describiré cómo es el funcionamiento de las distintas comisiones del Consejo. Habrá una sección dedicada a cada una de ellas (A. Selección de Magistrados, B. Acusación, C. Disciplina y D. Administración), que, a su vez, se subdividirán en una descripción con datos concretos, y en un análisis de los efectos que tendrá la reforma con el fin de contribuir a distinguir la brecha entre la realidad y el discurso oficial.

El capítulo V estará dedicado a la reforma del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, y en los capítulos VI y VII, me referiré a dos cuestiones que fueron motivo del debate durante las sesiones del Senado: la ausencia de los Consejeros durante las sesiones, y la eliminación de ciertas competencias del Consejo vinculadas con la reforma judicial.

Finalmente, en el capítulo VIII, como parte de las conclusiones de este documento, mencionaré las posiciones del gobierno antes y después de las elecciones de 2005, en especial su cambio de actitud frente a la Corte Suprema de Justicia, así como las maniobras del oficialismo para conseguir votos en la Cámara de Diputados, e incluso el accionar del Presidente cuando fuera gobernador de Santa Cruz, en relación con el Poder Judicial de esa provincia.

II. ANTECEDENTES

A. La crisis del sistema previa a la creación del Consejo de la Magistratura

El sistema creado por la Constitución de 1853, copiado de la constitución norteamericana de 1787, fue blanco de muchas críticas bien merecidas. Antes de

la puesta en funcionamiento del Consejo de la Magistratura, los jueces eran electos por el Presidente, con el acuerdo de una mayoría calificada en el Senado. Esta elección quedaba a discrecionalidad del Presidente y su ocasional mayoría parlamentaria en la Cámara Alta. No había ningún tipo de control sobre la idoneidad técnica y moral de los candidatos. El sistema, que confiaba en que los gobernantes eligieran en forma responsable, probó su falibilidad con las pésimas designaciones durante la presidencia del Dr. Carlos Menem, realizadas en aras de lograr un control político del Poder Judicial.

A la famosa ampliación de 5 a 9 de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para garantizarse una mayoría automática, cuyo mayor escándalo fue el hurto de una sentencia del libro de registro de la propia Corte Suprema y su reemplazo por otra, en un caso que presuntamente afectaba el patrimonio del Estado, hecho que fue conocido como el del "recurso de arrancatoria"¹², hay que agregar otros escándalos vinculados a la designación de jueces para tribunales que fueron creados a partir de la instalación de la oralidad en la justicia penal,¹³ de los cuales muy pocos reunían las condiciones básicas de idoneidad y preparación técnica para ocupar el cargo.^{14 15}

¹² Horacio Verbitsky, Hacer la Corte, Ed. Planeta, Bs. As., página 445-455; Ver igualmente, Página 12, 30/7/93, Suprema a la Putanesca.

¹³ De hecho, al instaurarse la oralidad en los juicios penales, en el año 1991 se creó la "Comisión Asesora de la Magistratura" ideada por el entonces Ministro de Justicia León Arslanián para evitar que se nombraran jueces que no eran lo suficientemente idóneos. Esta propuesta fracasó y terminó con la renuncia del ministro de justicia, quien se negó a avalar el nombramiento de algunos jueces propuestos por el presidente, a quienes calificó de "esperpentos".

¹⁴ No olvidemos el famoso caso de la candidata a jueza Ana Capolupo de Durañona y Vedia, quien había desarrollado su carrera en el fuero civil, pero que fuera nominada como jueza en la Cámara Nacional de Casación Penal —el máximo tribunal del fuero penal—. Al ser consultada sobre sus aptitudes para la investidura, la candidata contestó que a partir de ese momento pensaba dedicarse a estudiar derecho penal. Otro caso paradigmático fue el nombramiento del actual juez federal en lo criminal Norberto Oyarbide quien presentó sus antecedentes el 22 de abril de 1994, dos días después de que el presidente Menem firmara su nombramiento como juez —el 20 de abril de ese año. Ver Horacio Verbitsky, Hacer la Corte, Ed. Planeta, Bs. As., páginas 47 a 51, 391-411.

¹⁵ Hubo casos en los que el candidato ni siquiera era abogado, como el famoso caso de Jorge Damonte, quien fuera nombrado fiscal en 1992 y ascendido en dos oportunidades por el ex ministro de Justicia Jorge Maiorano. La idoneidad de Damonte descansaba en un título de abogado adulterado pero fundamentalmente en ser hijo de la tarotista personal del entonces presidente Carlos Menem.

Así fue que, primero en los ámbitos académicos y, con el tiempo, en todo el ambiente jurídico, comenzó a imponerse la idea de que era necesario crear otro sistema para nombrar jueces, que garantizara no sólo la idoneidad de los candidatos, sino mayor transparencia e independencia. Con posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994, pero antes de que se dictara la ley especial para poner en funcionamiento el Consejo, sucedieron numerosos escándalos que alimentaron las sospechas de una Justicia cercana al Gobierno. La célebre servilleta que el entonces ministro del interior Corach le habría escrito al ex Ministro Cavallo con los nombres de los jueces que le respondían, y las alegaciones de enriquecimiento ilícito y del pago de sobresueldos desde la Secretaría de Inteligencia del Estado, para un grupo de jueces federales con competencia para investigar los delitos de corrupción de los funcionarios públicos, ya son parte del anecdotario popular.¹⁶

Algo similar sucedió con los procesos de remoción de jueces. Pese a que muchos jueces habían incurrido en "*mal desempeño*" o en la presunta comisión de delitos (que son las razones para remover a un juez), hasta 1998 –año en que empezó a funcionar el Consejo– sólo se acusaron a 27 jueces, de los cuales 19 fueron destituidos, cifra que incluye a los 4 jueces de la Corte Suprema destituidos por el Presidente Juan Domingo Perón en 1946¹⁷. Era evidente que el sistema de remoción previsto por la Constitución no funcionaba. El principal motivo fue la falta de voluntad de los partidos políticos para impulsar la destitución de jueces que habían sido designados por esos mismos partidos. Por último, este sistema resultaba muy perjudicial para los propios jueces, quienes podían ser objeto de

¹⁶ Revista Veintiuno, ediciones del jueves 13/8/98 (nota: Coimas y Sobresueldos en la Justicia Federal) y del 20/8/1998 (nota La Ley de la Coima).

¹⁷ Antes de 1994, el sistema de remoción de jueces funcionaba de la siguiente manera: en primer lugar, la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados hacía una investigación preliminar de las denuncias. Luego, si se consideraba que había elementos suficientes como para iniciar el proceso de remoción, se elaboraba un dictamen acusatorio que era presentado ante la Cámara de Diputados en pleno. Si se aprobaba dicho dictamen por la mayoría de 2/3 de los miembros presentes, se nombraba a dos diputados para que actuaran como fiscales (o sea, acusadores) ante la Cámara de Senadores –que, por su parte, actuaría como juez. Para remover a un juez se requería una mayoría calificada de dos tercios.

enormes presiones a través de investigaciones realizadas por un cuerpo exclusivamente político.

En definitiva, estos antecedentes explican cómo se fue generando un reclamo a favor de una mayor independencia del Poder Judicial respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Para dar respuesta a ese reclamo, se concibió un cambio en el método de selección y remoción de jueces, concretándose a través de la creación de un órgano de gobierno del Poder Judicial, adaptando modelos de Consejos de la Magistratura de ciertos países europeos, como España, Francia e Italia.

B: El origen, la integración y la organización del Consejo de la Magistratura de la Nación

La Ley N° 24.309 declarativa de la Reforma Constitucional de 1994, producto del Pacto de Olivos, ya contemplaba la inclusión de un Consejo de la Magistratura con un articulado casi idéntico al que finalmente se aprobó en la Convención Constituyente de Santa Fe, en el artículo 114 de la Constitución¹⁸.

¹⁸ El artículo 114 de la Constitución Nacional dispone:

El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley.

Serán sus atribuciones:

Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores;

Emitir propuestas en temas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores;

Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia;

Ejercer facultades disciplinarias sobre los magistrados;

Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.

Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia.

Lamentablemente no se pudo avanzar en la definición de temas claves como la composición del Consejo. Por ello, la Constituyente dejó intacta la noción de equilibrio entre los distintos estamentos relacionados con la Justicia, prevista en la Ley 24.309 (jueces, abogados y funcionarios resultantes de la elección popular, más los académicos), y estableció que una ley especial regularía la composición y el funcionamiento del Consejo, la que supuestamente debía dictarse a los 360 días de aprobada la Reforma Constitucional (cláusula transitoria decimotercera).

La Ley especial en cuestión, N° 24.937, pudo aprobarse recién el 30 de diciembre de 1997, previo acuerdo político de sancionar una Ley correctiva (la N° 24.939) que agregaría un Consejero académico más, elevando la totalidad de integrantes a 20 Consejeros. La Ley 24.937 preveía un solo académico, lo que podía considerarse inconstitucional, dado que el artículo 114 de la Constitución los menciona en plural: "...otras personas del ámbito académico y científico". De más está decir que el retraso en la sanción de esta ley implicó una enorme parálisis entre 1994 y 1997, con ribetes vergonzosos en la cobertura de vacantes para cargos de juez, y que recién se solucionó a julio de 1999¹⁹.

Artículo 115 de la Constitución: "Los jueces de los tribunales inferiores de la Nación serán removidos por las causales expresadas en el Art. 53, por un jurado de enjuiciamiento integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal.

Su fallo, que será irrecurable, no tendrá más efecto que destituir al acusado. Pero la parte condenada quedará no obstante sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

Corresponderá archivar las actuaciones y, en su caso, reponer al juez suspendido, si transcurrieren ciento ochenta días contados desde la decisión de abrir el procedimiento de remoción, sin que haya sido dictado el fallo.

En la ley especial a que se refiere el Art. 114, se determinará la integración y el procedimiento de este jurado."

¹⁹ El Diario La Nación publicó en su Revista dominical, como nota de tapa "Otro año sin Justicia", el 21/9/1997, una profusa investigación sobre las razones que trababan en el Congreso la sanción de la ley, y las consecuencias de esa parálisis. Por aquellos años, como el Presidente Menem ya no podía designar jueces bajo el viejo sistema, abusaba de "traslados"; esto implicaba un mecanismo de dudosa constitucionalidad que consistía en trasladar jueces en actividad, que había obtenido su acuerdo senatorial para determinado fuero, para desempeñarse en otros fueros, sin pasar por el tamiz del Senado de la Nación. Ver también diario La Nación, 5/3/99, pág. 8, Impiden a Menem el traslado de jueces, y edición del 10-7-1999, nota de tapa, Nadie Nombre ni Juzga a los Jueces.

La causa de la demora fue la dificultad para lograr el tan citado "equilibrio" entre los distintos sectores que la Constitución dispuso para integrar el Consejo, y cierta puja por parte de los jueces para no perder su poder, en cuestiones como la administración del presupuesto y la sanción disciplinaria de sus pares²⁰.

En definitiva, la integración del Consejo de 20 miembros, se organizó de la siguiente manera:

1. El presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación²¹.
2. Cuatro jueces del Poder Judicial de la Nación —se previó asimismo que debía garantizarse la representación igualitaria de los jueces de diferentes instancias y de los jueces federales del interior. Los representantes de los jueces son electos entre ellos, elección que se lleva a cabo en la actualidad a través de las asociaciones profesionales, como la Asociación de Magistrados²².
3. Ocho legisladores. Sobre esto, dispone la ley: *"A tal efecto los presidentes de la Cámara de Senadores y Diputados, a propuesta de los respectivos bloques, designarán cuatro legisladores por cada una de ellas, correspondiendo dos al bloque con mayor representación legislativa, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría"*.²³

²⁰ Diario Clarín, 29/96, nota de tapa: "Ofensiva contra el Consejo de la Magistratura".

²¹ En la actualidad, este cargo lo ejerce Enrique Petracchi.

²² En la actualidad, los representantes de los jueces son:

Claudio Kiper (Camarista del fuero civil de la ciudad de Buenos Aires); María Victoria Pérez Tognola (jueza de primera instancia en el fuero de la seguridad social de la ciudad de Buenos Aires); Abel Cornejo (juez federal de Salta); Bindo Caviglione Fraga (camarista del fuero comercial de la ciudad de Buenos Aires).

²³ Representantes de la Cámara de Diputados: Carlos Kunkel (Frente por la Victoria) —en reemplazo de Jorge Casanovas, PJ-Duhaldista, cuyo mandato terminó en diciembre de 2005; Diana Conti (Frente por la Victoria) —en reemplazo de María Lelia Chaya, PJ, cuyo mandato terminó en diciembre de 2005; Federico Storani (UCR) —en reemplazo de Juan-Jesús Minguez, cuyo mandato terminó en diciembre de 2005; Marcela Rodríguez (ARI) —cuyo mandato termina en diciembre de 2006;

Representantes de la Cámara de Senadores: Nicolás Fernández (Frente por la Victoria) —en reemplazo de Jorge Yoma (PJ), cuyo mandato terminó en diciembre de 2005; Miguel Ángel Pichetto (PJ- actual Frente por la Victoria); Norberto Massoni (UCR) —en reemplazo de Carlos Prades (UCR), cuyo mandato terminó en diciembre de 2005; Ricardo Gómez Díez (Partido Renovador de Salta).---

4. Cuatro representantes de los abogados de la matrícula federal, designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula. De igual forma se previó que estuviese garantizada la presencia de abogados del interior de la República²⁴.
5. Un representante del Poder Ejecutivo²⁵
6. Dos representantes del ámbito académico y científico²⁶

El funcionamiento del Consejo tiene una lógica similar a la del Congreso. Existen reuniones Plenarias con la totalidad de los integrantes para debatir y aprobar las distintas cuestiones que se tratan, pero todos los temas que se elevan al Plenario cuentan con dictámenes de comisiones, que se conforman en atención a las distintas competencias del Cuerpo:

Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial Su objetivo principal consiste en convocar concursos públicos de oposición y antecedentes, para cubrir las vacantes que se producen en los tribunales inferiores de la Nación.

Comisión de Acusación: Su función es investigar las denuncias contra magistrados inferiores de la Nación y, eventualmente, elevar al Plenario del Consejo su acusación a los fines de su remoción por haber incurrido en las causales de destitución previstas en el artículo 53 de la Constitución Nacional (mal desempeño, comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones o crímenes comunes).

²⁴ Son representantes de los abogados los Dres. Eduardo Orio, Beinusz Szmukler, Enrique Pereira Duarte y Lino Palacio

²⁵ Actualmente es el Dr. Joaquín Da Rocha.

²⁶ En la actualidad: los Dres. Humberto Quiroga Lavié y Juan Carlos Gemignani.

Comisión de Disciplina: Es la encargada de recomendar al Plenario del Consejo sanciones disciplinarias a los jueces por faltas que no revisten una gravedad tal que justifique su remoción²⁷.

Comisión de Administración y Financiera: Tiene como competencias: fiscalizar la Oficina de Administración y Financiera del Poder Judicial, realizar auditorías y efectuar el control de legalidad de la administración, informando periódicamente al Plenario del Consejo del resultado de su gestión.

Comisión Auxiliar Permanente de Reglamentación y Reforma Judicial: Esta Comisión fue creada por el Plenario del Consejo, con el objeto de impulsar las reformas necesarias referidas a la organización del Poder Judicial, y para asegurar la independencia de los jueces y una eficaz prestación del servicio de justicia.

²⁷ El artículo 14 de la Ley 24.937 prevé las siguientes faltas disciplinarias:

La infracción a las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de incompatibilidades y prohibiciones, establecidas para la magistratura judicial;

Las faltas a la consideración y el respeto debidos a otros magistrados;

El trato incorrecto a abogados, peritos, auxiliares de la Justicia o litigantes;

Los actos ofensivos al decoro de la función judicial o que comprometan la dignidad del cargo;

El incumplimiento reiterado de las normas procesales y reglamentarias;

La inasistencia reiterada a la sede del tribunal o el incumplimiento reiterado en su juzgado del horario de atención al público;

La falta o negligencia en el cumplimiento de sus deberes, así como de las obligaciones establecidas en el Reglamento para la Justicia Nacional.

Las sanciones previstas por la comisión de algunas de dichas faltas son: advertencia, apercibimiento, o multa de hasta el 30% de los haberes del Magistrado.

III. ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROYECTO DE REDUCCIÓN DEL CONSEJO

Desde el gobierno se apoyó el proyecto de ley de reforma al Consejo de la Magistratura brindando una versión parcial de su funcionamiento; en particular, cobertura de vacantes con retrasos importantes; reticencia de los jueces a remover y sancionar disciplinariamente a sus pares, y que su mal funcionamiento proviene del excesivo poder otorgado a los Consejeros jueces y abogados, quienes actuarían movidos por el interés de la corporación a la que pertenecen, en desmedro del bienestar del Poder Judicial²⁸.

En cuanto a su estructura administrativa, se habló de un monstruo burocrático, cuyos miembros no van siempre a trabajar, que es ineficaz, con una estructura de 230 o 240 funcionarios permanentes, y que cada Consejero posee entre 7 y 10 asesores, con la mayoría de los sueldos equivalentes a los de un Presidente de Cámara.²⁹

A continuación, haré una crítica a los argumentos esgrimidos por el gobierno, afirmando que la reducción del Consejo implicará un desequilibrio en su integración, y que no lo convertirá en un organismo más ágil.

La médula del proyecto es la reducción de los integrantes del Consejo de 20 integrantes a 13, de acuerdo con el siguiente esquema:

²⁸ La Senadora Fernández de Kirchner se refería así sobre este tema, durante la Sesión Extraordinaria del Senado del 21/12/2005: *"Reitero: en el tema de la administración de Justicia, tienen mucho más peso específico y muchos más intereses que representar y que defender jueces y abogados que legisladores..."*. Versión Taquigráfica de la Cámara de Senadores, 42ª Reunión, Sesión Extraordinaria del 21/12/2005, página 118.

En otro pasaje, señaló *"o sea, que ningún juez quiere acusar a otro juez. Por favor, que alguien me explique si existe una deformación más grande del criterio de corporación y de representación de intereses que defender a rajatabla a los que son pares de uno"* (página 119).

²⁹ Senadora Fernández de Kirchner, Versión Taquigráfica citada supra nota 28, página 115.

Integración actual	Proyecto de ley
Presidente de la Corte Suprema	Se elimina
4 jueces	Se disminuye a 3
4 abogados	Se disminuye a 2
8 legisladores (4 Senadores y 4 Diputados)	Se disminuye a 6, eliminando las segundas minorías de cada Cámara
2 Académicos	Se disminuye a 1 representante
1 Representante del PEN	Se mantiene

Estos días pasados, hemos escuchado muchas interpretaciones sobre lo que la Constitución establece cuando dispone que el Consejo debe tener *equilibrio* entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal, sin olvidar la representación del sector académico. Como Elisa Carrió nos recordara en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el querido jurista Genaro Carrió supo explicar que hay ciertas palabras cuyo significado tienen zonas de claridad –no tenemos dudas al respecto– y otras de penumbra, es decir que sobre esos términos existe cierta indeterminación o vaguedad³⁰. Con respecto al concepto de equilibrio, podríamos discutir si la integración de 20 consejeros es equilibrada, pero ciertamente, no hay dudas que 13 consejeros, con la distribución entre los distintos sectores que se pretende, no lo es, pues, en definitiva, equilibrio implica que ningún sector o estamento ni partido político prevalezca por sobre los otros.

En los debates del proyecto, la Senadora Cristiná Fernández de Kirchner dijo que la respaldan 3 millones de votos que obtuvo en la elección de octubre de 2005, aunque, en la campaña electoral jamás se mencionó la intención del gobierno de impulsar este proyecto, que si reunió, por el contrario, un amplio y unánime rechazo del arco político opositor y de numerosas organizaciones de la sociedad civil.

³⁰ Genaro Carrió, *Notas sobre el Derecho y el Lenguaje*, Cuarta Edición, Ed. Abeledo Perrot, 1990, página 31.

Muy distinto hubiera sido que el gobierno impulsara una consulta popular, prevista en el artículo 40 de la Constitución Nacional, poniendo en consideración su proyecto.

El argumento de haber ganado las elecciones, y que entonces, ello debe ser proyectado en la integración del Consejo, remite a una dudosa concepción democrática, reducida a la mera regla de mayoría. Democracia sería sinónimo de dar mayor poder y facultades a las mayorías. Para esta posición, cualquier decisión adoptada por la mayoría, es una decisión democrática y legítima. Por eso, según esta concepción, quienes se oponen inmediatamente se convierten en actores antidemocráticos. Pero esa es una extraña idea de democracia. Si fuera así, ni la división de poderes, ni el control de constitucionalidad que ejerce el Poder Judicial, ni los derechos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados de Derechos Humanos, tendrían algún sentido, porque los derechos fueron concebidos como frenos a las mayorías, que pueden llegar a transformarse en tiránicas y opresoras de las minorías. Por algo la Constitución Nacional habla de "equilibrio", y no que deberán prevalecer las mayorías en el Consejo, justamente, por el rol que los constituyentes le dieron al Poder Judicial.

La independencia judicial no es un privilegio de los jueces, es una garantía de cada ciudadano, para que se puedan hacer efectivos sus derechos y para resguardar el sistema democrático de gobierno. Sin independencia judicial, no hay posibilidad cierta de respetar y asegurar los derechos humanos.

En definitiva, con la excusa de desburocratizar el Consejo, se esconde la intención de dominar las decisiones que se adoptan, ya que el único que no ve una merma en su representación es el partido oficialista.

Hoy, el Frente por la Victoria tiene mayoría en ambas cámaras parlamentarias. Por lo tanto designa 5 Consejeros (2 senadores, 2 diputados y un representante del PEN). Una cosa es el % de 5 Consejeros sobre un total de 20 (25%), y otra es tener 5 Consejeros en un cuerpo de 13 integrantes (casi un 40%). Si se tiene en cuenta que para decidir la acusación de un juez, o aprobar las ternas de candidatos a jueces que se envían al Poder Ejecutivo, se requiere una mayoría especial de 2/3, es fácil concluir quién tendrá poder de veto para las decisiones importantes. Dos tercios sobre 13 integrantes, serán 9 votos. Por lo tanto, alcanzará con los 5 votos oficialistas para oponerse o bloquear decisiones que los 8 miembros restantes quieran adoptar, pues les faltará un voto para llegar a la mayoría requerida.

En el debate en el Senado, ante estas críticas, la Senadora Fernández ofrecía bajar la mayoría especial de 2/3 requerida para las decisiones más importantes a mayoría absoluta, argumentando que de esta manera el oficialismo no dominaría el Consejo. Si se adoptara esa propuesta, una mayoría de 7 miembros decidiría las ternas en los concursos y las acusaciones (o un número menor aún si las decisiones se toman teniendo en cuenta sólo el número de miembros presentes). Este esquema es igualmente peligroso, porque el oficialismo necesitaría contar solamente con dos votos adicionales, en vez de los 8 que requiere actualmente para llegar a los dos tercios o de los 6 para obtener la mayoría, y con tal fin podrían acudir a una debilitada oposición o a alguno de los otros dos sectores -jueces, abogados- a cambio de algún favor. Además, podría arribarse a la mayoría absoluta solamente con los votos de los representantes de los poderes políticos, tomando irrelevante la presencia de jueces, abogados y académicos.

Ante decisiones de suma importancia institucional, que requieren amplios consensos, tanto los constituyentes como los legisladores siempre han optado por establecer la necesidad de contar con mayorías especiales.

Por otra parte, la nueva composición que propone el proyecto es claramente inconstitucional, toda vez que asigna sólo un representante académico, mientras que el artículo 114 de la Constitución Nacional dispone que el Consejo será integrado "...por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley". Como surge claramente de la letra de la Constitución Nacional, y como se plasmó en la mencionada Ley correctiva 24.939, "otras personas" supone al menos más de un representante del ámbito académico y científico. Salvo que, como parece, el plural haya cambiado de significado para el oficialismo.

Uno de los riesgos principales de excluir a las minorías y de disminuir la representación de los abogados, es que lo que suceda en el Consejo perderá visibilidad: suelen ser las minorías las que denuncian los acuerdos espurios en las Comisiones de Disciplina, Acusación y Selección, las malas contrataciones de recursos humanos, etc. y los llevan al debate público.

Sabemos que uno de los desafíos del sistema democrático es lograr que los representantes prioricen las instituciones por sobre sus propios intereses. Como esto es difícil de lograr sin el control de la ciudadanía, es fundamental contar con organismos plurales que garanticen la representación de las minorías. Esta pluralidad ha demostrado ser el mejor, y a veces el único, mecanismo para informar y alertar lo que está pasando tanto a los medios como a las organizaciones de la sociedad civil.

No es cierto que se logre una mayor agilización de la gestión del Consejo con la reducción propuesta, como argumenta el oficialismo para justificar su proyecto.

Suele compararse la situación del Consejo de 20 miembros con la ampliación de la Corte Suprema, pero se trata de situaciones distintas. Ambos órganos judiciales trabajan de una manera muy diferente: con la ampliación de la Corte Suprema de 5 a 9 miembros, el trabajo se retrasó pues por cada proyecto de sentencia, los

expedientes circulan vocalía por vocalía entre los 8 despachos restantes. Si en la circulación de un expediente, uno de los jueces no está de acuerdo con el proyecto de sentencia, redacta el suyo propio, y la ronda vuelve a comenzar para que todos puedan analizar la nueva propuesta.

Pero, no sucede lo propio en el Consejo: todos los dictámenes recomendando la aprobación de Resoluciones se distribuyen entre los 20 Consejeros, en forma simultánea por vía electrónica y/o papel y se votan en forma conjunta en el siguiente Plenario. Por ello, que lo analicen 13 Consejeros o 20 no alterará los tiempos, pero ciertamente, los debates entre 13 no serán tan ricos como entre 20.

Lo que se logrará es la aprobación de los temas o el tratamiento de acusaciones o desestimaciones de las denuncias contra los jueces, pero sin el valor testimonial de las minorías disidentes, tanto del estamento de los abogados como de los legisladores.

IV. FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

A. Comisión de Selección de Magistrados

A. 1. Descripción del proceso de selección

El proceso para cubrir una vacante de un magistrado es complejo dada la importancia institucional que reviste designar un funcionario de tal jerarquía en un cargo que goza de inamovilidad. Producida la vacante, la Comisión convoca a un concurso público de antecedentes y oposición con una amplia difusión. Los concursantes son evaluados en tres aspectos: un examen (corregido en condiciones de anonimato por un Jurado integrado por un juez, un representante de los abogados y otro del sector académico), sus antecedentes laborales y académicos, y dos entrevistas personales, una ante los integrantes de la Comisión, y una segunda ante el Pleno del Consejo, lo que da la oportunidad a los Consejeros que no integran la comisión de hacer preguntas a los concursantes preseleccionados.

A ello, se agrega un examen psicotécnico para evaluar otros aspectos de los candidatos, vinculados con su estabilidad emocional, sus motivaciones y su capacidad para conducir un grupo.

Como resultado final del concurso, previo dictamen de Comisión, el Plenario del Consejo, con el voto de los dos tercios de los presentes, integra una terna con los tres concursantes mejor calificados, la que es enviada al Presidente de la Nación. En el caso de que alguno de los tres candidatos haya sido seleccionado para una terna anterior, se eleva igualmente una lista complementaria con nuevos candidatos.

El Poder Ejecutivo, a su vez, convoca a un proceso público y consultivo, previsto en el Decreto 588/03, para que la ciudadanía apoye o impugne las candidaturas, y

Juego selecciona uno de los tres candidatos y remite el pliego al Senado de la Nación. En el Senado, nuevamente se lleva adelante un proceso público y consultivo en forma previa a dar Acuerdo al candidato propuesto por el PEN.

Desde su creación, el Consejo ha celebrado 119 concursos, y elevado 240 temas para cubrir vacantes (hay concursos convocados para cubrir más de una vacante dentro de un mismo fuero y para una misma categoría de juez, ya sea de Primera o Segunda instancia).

Esta es la evolución, de donde surge el retraso del PEN en la selección de los candidatos:

Año	Temas remitidas por el CM	Designaciones del PEN
2000	10	-
2001	49	33
2002	31	47
2003	39	10
2004	82	40
2005	30	71
Total	240	201

En trámite, existen 28 concursos que cubrirán 68 vacantes.

En cuanto a la selección de jueces, de acuerdo con una investigación reciente efectuada por el diario La Nación³¹, se tarda en promedio casi dos años en cubrir una vacante de juez. Mientras el Consejo demora en promedio diez meses para

³¹ Diario La Nación, 16/1/06, nota "Tardan dos años en reemplazar a un juez".

cumplir con todo el proceso necesario para remitir las temas al Poder Ejecutivo³², el PEN se toma 11 meses únicamente para seleccionar uno de los ternados (el proceso del Decreto 588/03 no debiera tomarle más de 45 días de acuerdo con los plazos allí previstos), y elevar su pliego para el Acuerdo del Senado, que demora al menos dos meses más, según indica la publicación periodística.

A. 2. La acumulación de ternas en el ámbito del PEN

Estos números revelan que las razones del retraso en el nombramiento de jueces deben buscarse en el ámbito del PEN, y no en el Consejo de la Magistratura. Por tal motivo, no se justifica un cambio en la legislación para agilizar los concursos en el Consejo, como argumentó el gobierno.

El PEN demora 11 meses porque, acumulando temas, especula con ampliar su discrecionalidad en la selección de candidatos. Esto puede suceder, por ejemplo, en un caso en que los ternados que no les agradan se repitan en otras ternas y, cuando eso pasa, poder mandarlos a los juzgados de menor importancia. Esto ocurre porque muchos concursantes se anotan en varios concursos sucesivos y los mejores resultan seleccionados en más de una terna. Así, también puede designar en otros juzgados a quienes están en la terna de un juzgado importante y, de esta manera, habilitar que sea seleccionado para el juzgado deseado a quien está ubicado en el quinto o sexto lugar en el orden de mérito. Esto ocurre pues en concursos para cubrir dos o más vacantes en un mismo fuero, el Consejo debe remitir más de tres nombres para integrar las ternas, ya que si para el primer juzgado se propusieron los candidatos a), b) y c), al designar al candidato a), es necesario agregar un cuarto candidato, d), para conformar una nueva terna para que el PEN cubra la vacante del segundo juzgado, y así sucesivamente.

³² El proceso ante el Consejo incluye la composición del jurado, el concurso de oposición y la evaluación de antecedentes de todos los candidatos, una entrevista personal ante la Comisión de Selección, un test psicotécnico para evaluar la aptitud para desempeñarse como magistrado y una entrevista final ante el plenario del Consejo.